

**ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА
ВЛАДЕ
НА ПРИМЕРУ ДЕЛОВАЊА САВЕЗНЕ
СКУПШТИНЕ**

Извештај № 2



Центар за либерално-демократске студије
Београд – Смедеревска Паланка
јануар 2002.

**ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА ВЛАДЕ
НА ПРИМЕРУ ДЕЛОВАЊА САВЕЗНЕ СКУПШТИНЕ**

Уредник:

проф. др Драгор Хибер

Издавач:

Центар за либерално-демократске студије, Београд – Смедеревска Паланка

За издавача:

др Зоран Ваџић, ЦДДС

Графички уредник:

Градимиr Аврамов

Штампа:

Тираж:

500 примерак

Београд, 2002.

*ЦЛДС се захваљује
Комиси Европске уније на подршци овом пројекту*



Садржај

Увод

I Скупштина и криза владе

II Случајеви непоштовања пословника

III Супрематија савезног закона?

IV ТВ преноси и јавност рада Скупштине

Додатак

У току тромесечног рада, који обухвата месеце мај, јуни и јул, већа Савезне скућићинске одржала су по једну седницу редовног заседања и по више седница ванредног заседања. Веће грађана одржало је Четврту седницу редовног и пет седница ванредног заседања, док је Веће републике одржало Трећу седницу редовног и четири седнице ванредног заседања.

Већ на први поглед уочљив је неубичајено велики број ванредних заседања скућићинских већа. Иако пословници изричито не предвиђају ванредне поводе за одржавање ванредних заседања, извесно је да се овде подразумевају управо посебни случајеви. У Пословнику Већа грађана само се одређује формални услов одржавања ванредног заседања, на захтев најмање трећине броја посланика у Већу или на захтев Савезне владе са унапред утврђеним дневним редом (чл. 116, ст. 2). Повод, дакле, одређују овлашћени иницијатори. У три случаја иницијатор је била Савезна влада, а у једном случају посланика. Гошова идентична група посланика имала је још једну иницијативу за ванредну седницу Већа грађана, али је овај захтев, након првобитног прихватања, одбио председник Већа.¹

Шта је условило овако велики број ванредних заседања скућићинских већа у релативно краћком раздобљу? Овај период обележава оставка Савезне владе и избор нове владе. Ти догађаји и њихов политички повод узбуркали су не само скућићински живот, већ и читаву домаћу политичку јавност. За разлику од ситуације у марту ове године, када се Скућићина изјашњавала о неповерењу влади,² случај оставке владе изазвао је озбиљну кризу државе. То је последица чињенице да на савезном нивоу не постоји алтернативна међурејубличка коалициона формула која би била примењена

¹ Случај је посебно анализиран у овом Извештају, стр.

² Парламентарна контрола владе на примеру деловања Савезне скупштине, Извештај N°1, ЦЛДС, 2001:18-22

уместио постојеће. Тако је криза владајуће коалиције, тј. криза Савезне владе, лако могла да има кобне последице по одржање ове крхке федерације. Избором нове Савезне владе, у коју је ушао и по један министар из две црногорске странке (Народна странка и Српска народна странка), криза је преброђена, али тиме још увек нису постављени солидни темељи федерације. Скупиштинска расправа овим поводом по је јасно показала.

По једно ванредно заседање у оба већа било је посвећено пакету законских предлога Владе које је требало донети по хитном поступку. У Већу грађана пом приликом повучен је Предлог закона о сарадњи СРЈ са Међународним кривичним трибуналом. Скупиштинска расправа по поводом (прво ванредно заседање овој већа) најавила је кризу Савезне владе и бурне политичке догађаје који ће се стабилизирати тек избором нове владе.

Веће грађана имало је своје Треће ванредно заседање поводом захтева групе опозиционих посланика да се на скупиштински дневни ред стави Предлог декларације о заштити уставној поретку СР Југославије. Ова седница била је занимљива не због свој повода, већ по дискусији о изостанку ТВ преноса ове и осталих скупиштинских седница. Пома ћемо овој теми посветити посебну пажњу у овом извештају.

Скупиштинска заседања у овом периоду одликовала су се већим степеном ефикасности и озбиљности у односу на претходно анализирани период. Пре свега, може се уочити најпредак у посланичкој дисциплини и придржавању пословника, иако су се, по природи ствари, отварала бројна питања њиховог поштовања и тумачења. Томе ће бити посвећен посебан одељак Извештаја. Сем у једном случају, када се један посланик (Већа република) увредом обрушио на једног од министара, по и на читаву владу („најлуђи министар“), није било нарочито великог кршења дисциплине, ниш онакве острукције рада парламента као у претходном периоду. Институт посланичког питања био је често претваран у своју сувроиност – расправу о проблему, али се по поводом спорови са председницима већа нису претварали у инциденте. Најзад, у овом периоду бележимо и једно заједничко ангажовање свих посланика и председника већа око телевизијског преноса скупиштинских седница. Том поком брањено је право скупиштине као институције на одговарајући претман у најмасовнијем медију, по тиме и у јавном мњењу.

I Скупштина и криза владе

а) Оставка владе

Више недеља пре одржавања првог ванредног заседања оба већа Савезне скупштине (22. јун) јавност је преко медија била упозната са споровима унутар владајуће коалиције око Предлога закона о сарадњи СРЈ са међународним кривичним трибуналом. Штавише, у медијима је већ увелико током маја и јуна трајала дискусија поводом овог проблема. Процес усаглашавања међу коалиционим партнерима из Србије (ДОС) и Црне Горе (СНП) није уродио плодом. СНП био је изричито против одредби из предлога закона о уступању поступка Хашком трибуналу, као и против одредби о изручењу наших држављања Трибуналу. Будући да је у Влади дошло до потпуне поларизације министара два коалициона партнера, они су одлучили да предлог закона, који је већ био стављен на дневни ред заседања већа, повуку из процедуре. Једноставно, без подршке посланика СНП закон не би добио потребну скупштинску већину ни у једном од већа. У том случају, председник владе, а с њим и цела влада, вероватно би поднели оставке.

Скупштинска расправа поводом ове тачке дневног реда манифестовала је компактност у противљењу опозиционих посланика било каквом облику сарадње са Хашким трибуналом, али и њихово задовољство расцепом у владајућој коалицији. Критика посланика опозиције била је усмерена на ДОС не само стога што је законска иницијатива потекла из овог дела владајуће коалиције, већ и зато што је ДОС на свом председништву влади предложио одговарајућу уредбу којом би се супституисао несуђени закон о сарадњи. Тиме би се у сврху сарадње државе са Трибуналом створио унутрашњи правни основ којим би се заобишао савезни парламент.

Будући да је повлачење предлога закона о сарадњи на оба скупштинска већа постављено у форми обавештења председника већа, а не посебне тачке дневног реда, на седницама није била предвиђена дискусија о овом проблему. Опозициони посланици, којима је, пак, до дискусије јако стало, прионули су тактици посланичких питања позивом на чл. 185 пословника (у случају Већа грађана). Овде бележимо две различите ситуације. У Већу грађана до посланичких питања дошло се фактичким препадом опозиционих посланика, захваљујући делимично и пропусту председника већа да на основу пословника након утврђивања дневног реда посланици одлуче када ће (пре или након исцрпљења дневног реда, ст. 2, чл. 185) прећи на посланичка питања. У Већу република по предлогу председника одлучено је да се посланичка питања постављају након дискусије по тачкама дневног реда.

Опозициони посланици у Већу република само су искористили посланичку могућност постављања питања да изнесу своје незадовољство намером председништва ДОС-а да владином уредбом регуше правни основ сарадње са Трибуналом. Разумљиво с обзиром на такву намеру, Пословник је више пута био кршен и то у оном члану који изричито прописује да посланичко питање треба да буде јасно формулисано и да не сме да има обележје расправе о поједином питању (чл. 187). Председник већа је стога често интервенисао не дозвољавајући шире експликације појединаца. Занимљиво је било парирање посланика В. Шешеља (СПС) и Пословнику и председнику већа тактиком постављања више питања (пет), чиме је настојао да у форми питања уђе у садржинску дискусију.

Садржински посматрано, сијасет питања опозиционих посланика може се свести на кратак пледоаје и питање једног посланика (Р. Зечевића, СПС), који је најављену владину уредбу о сарадњи са Трибуналом окарактерисао као „директно елиминисање уставних и законских процедура и довођење земље у ванредно стање“. Из такве тврдње проистекло је питање: „Да ли су средства информисања тачно пренела намеру о томе да се полит-биро ДОС-а наметне свим институцијама државе, укључујући, пре свега, овај високи дом, Савезну скупштину?“

У Већу република до расправе о овом проблему дошло је на индиректан начин. Опозициони посланици искористили су једну тачку дневног реда – Предлог закона о потврђивању Римског статута међународног кривичног суда – да узгред, заправо пре свега, отворе питање Хашког три-

бунала. Тиме су увелико задовољили своју потребу да за скупштинском говорницом расправљају о теми која није била на дневном реду.

Бројна посланичка питања на седници Већа грађана у суштини нису ни имала за циљ добијање одговора председника владе и министара, већ су пре била усмерена на политичку конфронтацију са једним делом владајуће коалиције. Епилог ових политичких поларизација није био скупштински, у виду питања и одговора, већ ванскупштински. Влада није имала среће са ускоро донесеном уредбом, а кључни политички догађај збио се с оне стране било које форме законитости. Бивши председник СРЈ Слободан Милошевић био је изручен Хашком трибуналу акцијом владе и органа унутрашњих послова Србије позивом на одредбу у Уставу Србије о оправданој нелојалности савезним властима (чл. 135, ст. 2). Уредба Савезне владе о сарадњи са Хашким трибуналом имала је у финалу три опонента: комплетан министарски састав у Савезној влади из Црне Горе, рачунајући и председника владе, Савезни уставни суд, који је донео одлуку о привременој суспензији примене уредбе и, коначно, владу Србије која је актом изручења поступила супротно и уредби и одлуци Уставног суда. Био је то довољан разлог да председник владе понуди оставку, што је био повод за наредна ванредна заседања оба скупштинска већа.

На такав индиректан начин опозициони посланици добили су максимално задовољавајући одговор на своја посланичка питања са претходног ванредног заседања. По природи ствари, о оставци се није дискутовало. Посланици оба већа саслушали су на заједничкој седници образложење оставке које је дао председник владе. Сходно савезном уставу, оставка председника владе значила је и оставку целог кабинета.

б) Избор нове Савезне владе

Задовољство посланика опозиције због пада Савезне владе није дуго трајало. Након свега двадесет дана сазвана је заједничка седница Четвртог ванредног заседања Већа грађана и Трећег ванредног заседања Већа република, са једном тачком дневног реда: Избор председника и чланова Савезне владе. До превремених савезних избора, дакле, није дошло из простог разлога што једино ова коалиција на савезном нивоу садржи одређени капацитет да бар привремено сачува федерацију и отвори персепективу њеног уставног преуређења. Преговорима око сас-

тава нове владе у међувремену су се придружиле још две странке из Црне Горе, Народна странка и Српска народна странка, које су на прошлим изборима у Црној Гори заједно са СНП сачињавале профедералну коалицију „За Југославију“.

Већ је пажљивије праћење образложења оставке доскорашњег премијера З. Жижића упућивало на претпоставку да влада која подноси оставку, као изданак савезне коалиције, не затвара врата иза себе. Најпре, премијер је готово на самом почетку истакао да је једини озбиљнији спор унутар владе био око политике сарадње са Хашким трибуналом. („Као проблематична испоставила се једино сарадња са Хашким трибуналом, која је довела до нестабилности у друштву, до поремећаја у коалиционим односима на савезном врху и, коначно, до пада Савезне владе.“). Без обзира на лоше последице овог спора и по владу и по читаво друштво, нагласак је стављен на речи „једино“, што наводи на значење „не фатално“. Осим тога, у образложењу оставке овај „једини“ спор нигде се ближе не објашњава, нити премијер било где другде истиче основе и разлоге супротних становишта коалиционих партнера поводом овог проблема. Тиме су врата за скорашње помирење била одшкринута.

Помирење је убрзо наступило у виду новог Коалиционог уговора који су потписали представници савезне коалиције ојачани са још две странке из Црне Горе. Судаћи по његовим одредбама, овај уговор представљаће строги оквир не само деловања нове владе, већ и понашања посланика владајуће коалиције у Скупштини. У члану 1 Уговора дословно стоји: „Предмет коалиционог уговора је политички савез страна уговорница око формирања Савезне владе, као и подршка тој влади у Савезној скупштини приликом вршења њене уставне функције у складу са политичким опредељењима политичких странака које је образују.“ На строги оквир уговора упућује и експозе новог савезног премијера Д. Пешића (СНП), који се у свом обраћању Скупштини готово дословце држао ставки из уговора.

Коалициони уговор отвара начелно питање о односу странака (коалиција), владе и парламента, и уједно конкретно питање о карактеру нашег савезног парламента и будуће парламентарне праксе. У њему се, рецимо, одређује састав владе, број ресора и распоред ресора по странкама (чл. 23). Тиме се, несумњиво, организационој самосталности владе одређују прилично уске границе. Уговором се, такође, одређује начин

одлучивања у влади, већином, али и сагласношћу на основу процене председника, тј. потпредседника (чл. 24), што такође поставља ограничење у деловању владе. Уводи се нека врста императивног мандата посланика (чл. 21, ст. 3: „Свако гласање савезних посланика супротно овом уговору сматраће се одустајањем од уговора“), што је у директној супротности са одредбом савезног устава о слободном мандату (чл. 86, ст. 2). Имајући у виду још неке рестриктивне одредбе Уговора (о замени члана владе, чл. 27, или о усаглашавању ставова страна уговорница пре скупштинских седница, чл. 29), може се с правом поставити питање, ко заправо руководи владом и скупштином.

На ово питање може се лако наћи оправдавајући политички одговор. Вероватно да је ово био једини начин да се након, ипак озбиљне, политичке кризе влада још једном састави и пружи можда последња шанса опстанку савезне државе. (Нјен први и најважнији задатак и по Коалиционом уговору и по експозеу премијера је израда платформе за уставну реконструкцију федерације). Будући да је реч о задатку од примарног државног значаја, било је значајно успоставити правила која ће политички различите актере уједињене око највишег државног циља чврсто држати у једино прихватљивим оквирима. Извесно је, међутим, да се тиме истовремено ремете нека уобичајена правила деловања парламента као највишег народног представништва и да ће овај савезни парламент у скорој будућности функционисати на начин прилично редуковане парламентарне демократије.

На заједничкој седници скупштине о овим проблемима није било речи, било зато што посланици нису били упознати са садржајем Коалиционог уговора, кога је будући премијер само поменуо, било зато што их тај проблем принципијелно не занима (посланици опозиције), било зато што су били спремни на страначку, тј. коалициону, дисциплину (посланици владајуће коалиције). Далеко од круцијалне важности овог уговора за будући рад и владе и парламента, дискусија поводом експозеа кандидата за председника владе одвијала се у изричито критички интонираним говорима опозиционих посланика. С правом доживљавајући нову владу као „владу континуитета“, они су мање-више настојали да надокнаде немогућност такве дискусије на заседању од пре двадесет дана када је бивши председник владе подносио оставку. Критика на рачун те владе била је истовремено и критика на програм нове. Теме критике биле су готове све теме којима се претходна влада бавила и оставила у наследст-

во новој: пад друштвеног производа, раст цена, владавина уредбама, предаја Милошевића, Хашки трибунал, Косово и Метохија, сарадња са међународном заједницом итд. Најзначајнија промена у организацији владе, да се број министарстава смањи са 14 на 9, а број чланова владе са 16 на 10, у дискусији је прошла сасвим незапажено.

Следећи амандман VIII савезног устава посланици су се на одвојеном седницама тајним гласањем изјаснили за избор председника и чланова владе. У Већу република за избор нове владе гласало је 26 посланика, против је био 2, два посланика нису гласала, а један листић био је неважећи. У Већу грађана за избор је гласало 75 посланика, против је било 22, пет посланика није гласало, а неважећих листића било је пет.

II Случајеви нејошћивања пословника

У овом делу извештају анализиран је рад на следећим седницама већа Савезне скупштине: Трећа седница Првог редовног заседања Већа републике од 16.05. 2001; Прва седница Првог ванредног заседања Већа републике од 22.06.2001; Четврта седница Првог редовног заседања Већа грађана од 11.05.2001; Прва седница Првог ванредног заседања Већа грађана од 22.06.2001; ванредно заседање Већа република од 4.07.2001, и ванредно заседање Већа грађана од 4.07.2001.године.

а) Усвајање записника – тумачење Пословника

Према чл.100 Пословника Већа република пре преласка на утврђивање дневног реда седнице, веће усваја записник са преходне седнице. Сваки посланик има право да пре усвајања записника стави примедбе на записник. Усвојени записник потписује председник већа.

Посланик (Д. Тодоровић) рекламирао је повреду чл. 100 пословника, јер је председник већа започео седницу већа стављањем на усвајање предлога дневног реда, а да претходно није ставио на усвајање записник са претходне седнице. Посланик је сматрао да „седница не може да буде регуларна“, јер није поштован чл. 100 Пословника. Председник већа је одговорио да записник још није достављен, али да то не може да представља сметњу за рад по утврђеном дневном реду седнице. Посланик је на то одговорио да председник нема право да тумачи пословник речима: „Пословник је донет не да би био тумачен, него да би се радило како у њему пише“.

Овде се постављају два питања. Прво, да ли због одсуства записника са претходне седнице и његовог усвајања од стране већа стварно не може да се започне са радом на седници, односно да ли непоштовање

одредбе чл. 100 Пословника представља тако битну повреду која може довести у питање регуларност даљег рада седнице? Друго, да ли председник већа има право да тумачи Пословник?

Одговор на прво питање гласио би да је Пословник у овом случају повређен јер није испуњена једна процесна радња. Међутим, како сам Пословник не каже изричито „не може се започети са радом седнице а да се претходно не усвоји записник“, ова повреда се не може сматрати битном. Поготово се не може оспоравати регуларност даљег рада на седници, јер од усвајања односно неусвајања записника са претходне седнице у начелу не може зависити регуларност даљег рада. (Утолико пре што стенографске белешке са претходних седница стоје на располагању посланицима). Међутим, ипак је могуће да недостатак записника са претходне седнице може утицати на рад седнице у току уколико је претходна седница окончана неком одлуком или закључком Већа који одређује дневни ред седнице у току. Утолико би било боље да у Пословнику постоји такво решење ове ситуације које би са више прецизности утврдило значај усвајања записника са претходне седнице пре започињања рада на новој седници.

Одговор на друго питање – има ли председник већа право да тумачи Пословник, може се потражити анализом чланова 33. ст. 2. и чл. 89. Пословника. Према првом члану, председник већа се „стара о примени Пословника...“, а према другом члану који регулише питање права посланика да рекламира повреду Пословника „председник је дужан после излагања посланика да д- објашњење о повреди Пословника... Ако посланик не буде задовољан објашњењем о питању одлучује веће без претреса“. Из обе одредбе је јасно да председник већа има право да тумачи Пословник, јер „старање о примени“ као и „обавеза давања објашњења“ поводом рекламирања повреде Пословника, свакако подразумева и процес тумачења значења пословничких решења. Међутим, председник, свакако нема право аутентичног тумачења, самим тим што у случају спора око значења одредби, Веће је то које доноси одлуку.

б) Допуна дневног реда

Према чл. 82. ст. 2 Пословника Већа република посланик има право да поднесе предлог за измену или допуну дневног реда.

Користећи ово своје право посланик (Д. Тодоровић) је предложио да се дневни ред допуни извештајем о начину реализације чека урученог Председнику СРЈ у донаторске сврхе. Како Пословник налаже, посланик је и образложио своје предлог. Међутим, образложење предлога доводи у неодоумицу да ли је посланик стварно желео да добије извештај о реализацији поменутог чека (званична информација је јавности још раније била достављена преко медија), или је само имао намеру да дисквалификује поједине представнике власти, што се може закључити из посланиковог објашњења. Наиме, предлагањем разрешења овог питања у форми допуне дневног реда, посланик ризикује да допуна не буде усвојена (што се и десило), па и да не добије тражену информацију, али му са друге стране коришћење овог права пружа могућност да образложење допуне. Да је посланик ову информацију тражио у форми посланичког питања, одговор би добио. Међутим, када се поставља посланичко питање, онај ко га поставља, према одредбама пословника, не сме да га постави са обележјима расправе (чл. 188. Пословника).

Свакако у овом случају се не ради о повреди Пословника, јер посланик се користио својим правом предлагања допуне дневног реда седнице. Међутим, поставља се питање зашто се користио правом чије остварење зависи од воље парламентарне већине, када му стоји на располагању право постављања посланичког питања које му већина не може ускратити, јер су надлежни органи (у овом случају Народна банка Југославије) дужни да одговоре, чиме он добија тражену информацију. Даље, овај случај наводи на размишљање да ли је институт посланичког питања у пословнику решен на најбољи начин тиме што је посланику дозвољено само да постави питање „без обележја расправе“. Да ли би било боље решење по коме би посланик био само временски ограничен у коришћењу овог свог права, а не и у погледу форме.

ц) Ред на седници и дисциплинске мере

Чланом 102. Пословника Већа република прописано је да су посланици дужни да „поштују достојанство посланика, Већа и Савезне скупштине“, а чланом 103. да су дужни „да се једни другима обраћају учтивим речима и са уважавањем... Није дозвољено коришћење увредљивих израза, или изношења чињеница и оцена из приватног живота посланика и других лица“. Чланом 113. прописано је да се „одредбе о реду

на седници већа и дисциплинским мерама примењују и на све друге учеснике у раду седнице“. Према члану 83. Пословника други учесници могу бити председник и потпредседник владе, министри, њихови заменици итд.

Ово решење донекле доводи у недоумицу на кога се „заштитне мере“ односе. Несумњиво је да се односе на посланике као што их и прописане норме обавезују. Несумњиво је да се заштитне одредбе односе и на „ друга лица“ као и да та друга лица нису учесници наведени у члану 83; несумњиво је, међутим, да обавезују те учеснике у раду седнице већа. Али, недоумица која се јавља је следећа: да ли су други учесници (из члана 83) такође заштићени од изношења увреда, ако јесу, да ли су заштићени само онда када учествују у раду седнице? Ако се личност или рад неког министра који не учествује у раду конкретне седнице оквалификује недозвољеним изразима, да ли посланик који износи увреду не подлеже прописаној обавези? Да ли су „заштићени“ само посланици једни од других? Да ли је министар који учествује у раду седнице само обавезан да поштује правила о реду, или та правила и њега штите? Ако су заштићени само посланици, да ли се министар који је истовремено и посланик може позвати на правила о реду, а министар који није посланик не може?

Повод да се постави ово питање је случај када је посланик (Д. Тодоровић) одбио да своје посланичко питање упути влади и ресорном министру (ради се питању везаном за један пословни анражман ЈАТ-а и Луфханзе) са образложењем: „Они лажу“, већ је инсистирао да одговор добије од компаније ЈАТ (што иначе по Пословнику није могуће). Дисциплинска мера посланику није изречена.

С обзиром на степен политичке културе који се демонстрира у раду наших скупштина, било би боље прецизније формулисати на кога се односе одредбе о реду на седници и изрицању дисциплинских мера, а пре свега, у пракси их стриктно спроводити. Учестале увреде и непоштовање реда на седницама представљају израз непоштовања самих институција, а не само личности појединаца.

д) Заказивање ванредне седнице Већа грађана – отказивање ванредне седнице Већа грађана

Према чл. 116 ст. 2. Пословника Већа грађана, ванредно заседање већа одржава се на захтев најмање трећине посланика у већу или на захтев Савезне владе, са унапред утврђеним дневним редом. Према члану 117. ст. 3. овог Пословника, сваки поднети захтев од овлашћеног предлагача за разматрање других питања на заказаном ванредном заседању сматраће се захтевом за одржавање следећег ванредног заседања.

На Другом ванредном заседању Већа грађана, одржаном 4. 07. 2001, која је заказана поводом подношења оставке савезног премијера, пре усвајања дневног реда посланик (В. Шешељ) рекламирао је повреду чл. 116. ст. 2. Пословника зато што је председник Већа грађана, на захтев групе од 49 савезних посланика овог већа прво заказао ванредну седницу, да би је затим отказао, уз образложење да предложени законски пројекат ове групе посланика није сагласан са уставним надлежностима Савезне скупштине. (Радило се о захтеву ове групе посланика да Скупштина донесе закон којим се укида уредба Савезне владе о сарадњи са Хашким трибуналом.)

Аргументи председника већа су засновани како на Уставу СРЈ тако и на другим важећим прописима (о уставном суду). Међутим, он је, ипак, у процедуралном смислу учинио озбиљну повреду Пословника.

У овом случају ради се о двоструком озбиљном кршењу Пословника Већа грађана. Први прекршај се састоји у поступку заказивања ванредне седнице Већа. Други прекршај се састоји у начину отказивања седнице.

Веће република, односно Савезна скупштина може расправљати и доносити одлуке – законе само у домену своје надлежности. Представничко тело не може укидати подзаконске одлуке владе, јер се тиме нарушава једно од основних начела поделе власти. Контрола законитости и уставности је у надлежности уставног суда. То значи да предлог који је поднела група посланика формулисан у форми „предлога закона о укидању уредбе“ није никако могао да се нађе на седници Већа грађана, јер није у уставној надлежности савезног парламента. Утолико, председник већа је прекршио Пословник када је заказао седницу са тачком дневног реда која је ван надлежности парламента.

Отказивање седнице Већа такође представља прекршај, јер је председник себи дао за право да тумачи одредбе Устава и да на основу сопственог мишљења откаже седницу. Овај посао је у надлежности Законодавно-правне комисије Савезне скупштине („Законодавно-правна комисија разматра нацрте и предлоге закона, других прописа и општих аката из надлежности Савезне скупштине у погледу њихове усклађености са Уставом Савезне Републике Југославије и правним системом... чл. 50, ст.1. ал. 1), те је већ у фази подношења законског предлога од стране групе посланика овај предлог морао да се нађе пред њом. Утолико не би дошло поводом истог случаја до поновног кршења Пословника, тј. отказивања седнице. Додуше, како је истакао један посланик (П. Булатовић), сам пословник је у овом делу мањкав, јер не предвиђа на који начин се „са дневног реда скидају оне тачке за које ова комисија утврди да немају уставни основ“.

Поводом овог случаја Веће република се изјаснило да је дошло до кршења Пословника од стране председника Већа.

е) Избор и разрешење председника Већа грађана

Према Пословнику Већа грађана председнику већа престаје функција пре истека мандата оставком или разрешењем. Разрешење од функције пре истека мандата врши се „сходно одредбама овог пословника о поступку предвиђеном за избор“.

Поводом расправе и гласања о кршењу Пословника од стране председника Већа грађана, поставило се питање престанка мандата председнику већа. Сам председник, а затим и један посланик (В. Батић) предложили су посланицима већа да гласају о поверењу председнику већа. Оба предлагача су, међутим, прекршили пословник. У њему се јасно каже: председнику престаје превремено мандат подношењем оставке или разрешењем. Значи, председник, нити било који посланик, нема право да тражи од Већа да се изјасни о поверењу. Председник може поднети оставку, о чему се не гласа, или може, на начин „сходан“ избору, бити разрешен. Предлог за избор може поднети најмање 10 посланика (чл. 10, ст. 1. пословника), што значи да најмање 10 посланика може поднети и предлог о разрешењу. Гласање о разрешењу које би резултирало неприхватањем предлога о разрешењу суштински значи изгласавање поверења,

међутим председнику већа ипак није дато право да тражи гласање о поверењу себи, а посланици (њих 10) могу само поднети предлог о разрешењу, а не предлог о гласању о поверењу. Овим поступком и председник већа и посланик (В. Батић) су погрешно тумачили пословник. А председник већа посебно када је тврдио да „сходно не мора да буде исто“. Позивање на сходну примену прописа тумачи се у праву ипак као иста примена прописа.

ф) Посланичка питања и ванредна седница већа

Чланом 119. Пословника прописано је да се „на ванредно заседање Већа примењују одредбе овог пословника о редовном заседању, ако одредбама овог поглавља није другачије регулисано“.

На ванредном заседању Већа република од 4. 07. 2001, по усвајању дневног реда посланици су се јавили са посланичким питањима, позивајући се на ово своје право утврђено чланом 185. пословника. Председник већа је одбио да пружи могућност посланицима да ово своје право користе уз образложење да се посланичка питања влади у оставци не могу постављати тврдећи да „влада којој престаје мандат наставља да отаљава послове, али више није влада која има мандат за било коју одлуку и свако питање је њој беспредметно постављати“. Мишљења смо да је председник већа и овог пута прекршио пословник својим слободним тумачењем Устава СРЈ. Наиме, у Уставу СРЈ у чл. 106. стоји: „Савезна влада којој је престао мандат наставља да обавља своје послове до образовања нове савезне владе“. Ниједна надлежност нити овлашћење савезној влади у оставци нису одузете, што значи да влада у оставци не „отаљава послове“, већ врши сва своја овлашћења до избора нове владе. Не мислимо да је ово уставно решење добро, а није ни уобичајено у савременим уставима решењима, али сигурно се посланицима не може одузети право да постављају посланичка питања како савезној влади у оставци (питања се могу односити и на рад владе пре подношења оставке), тако ни онима којима такође према пословнику имају право да поставе питање. То је Народна банка Југославије. Председник Већа је унапред одузео и то право посланицима. Иначе ова седница је и завршена а да није пружена могућност посланицима да питања поставе ни на крају седнице.

Међутим, у овом случају се може поставити једно друго питање. Да ли се ванредна седница Већа одржава по истим правилима као редов-

на, на шта упућује члан 119. Пословника, али не са довољно јасноће, јер додаје „ако одредбама овог поглавља није другчије предвиђено“?

Према члану 116. ст. 2. ванредна седница се заказује са унапред утврђеним дневним редом., а у члану 117. ст. 3. се каже: „Сваки поднети захтев од овлашћеног предлагача за разматрање других питања на заказаном ванредном заседању сматраће се захтевом за одржавање следећег ванредног заседања.“ Док се са сигурношћу може тврдити да значење члана 117. ст. 3 не може да се односи на посланичка питања, ипак се са сигурношћу не може тврдити да чл. 116. ст. 2 својом дикцијом не искључује право постављања посланичких питања, јер се ванредне седнице „односе на унапред утврђен дневни ред“. Ради се, свакако, о непрецизним формулацијама, али смо ипак мишљења да је председник већа прекршио пословник када је на овом ванредном заседању ускратио право посланицима да постављају посланичка питања. И то због образложења које је дао, а не због самог чина ускраћивања овог права посланицима.

г) Заказивање седнице Већа по хитном поступку

Према чл. 80. ст. 2. Пословника Већа грађана сазив за одржавање седнице већа може бити заједно са предлогом дневног реда упућен посланицима и у року краћем од 10 дана ако се на дневном реду налазе питања од важности за одбрану и безбедност земље, ако то захтевају неодложне потребе земље или истичу Уставом СРЈ утврђени рокови за доношење закона или завршетак других поступака. О сазивању седнице по хитном поступку и о предлогу дневног реда обавештавају се председник Већа република, Савезна влада и скупштине република чланица.

Четврта седница првог редовног заседања Већа грађана, одржана 11. 03. 2001, заказана је по хитном поступку на иницијативу председника Већа грађана. Поред неких законских предлога које је предлагач оценио као хитне (Народна банка Југославије са предлогом Закона о спречавању прања новца), на дневном реду ове седнице нашао се и захтев истражног одељења Округног суда у Београду за изјашњавање о скидању имунитета према савезним посланицима Николи Шаиновићу и Јовану Зебићу, у складу са чланом 87. Устава СРЈ.

Посланици опозиције су оспоравали разлоге за заказивање ове седнице по хитном поступку истичући да сам случај (скидање имунитета) не

захтева хитност или пак, тврдећи да се чл. 80. ст. 2. не може применити у овој ситуацији. Док су први аргументи ствар субјективне процене, тврдње да се чл. 80. ст. 2. не може применити на ове ситуације је ствар тумачења значења ове одредбе пословника.

На једној страни, по тумачењу представника мандатно-имунитетске комисије (Д. Петровић) ова седница је заказана у складу са пословником, јер је испуњен један од три разлога хитности који се наводе у члану 80 ст. 2, а он гласи: „Уколико то захтева завршетак других поступака“. Скидање имунитета поменутих посланицима је по мишљењу подносиоца овог захтева (Окружни суд у Београду) неопходно да би они могли бити саслушани као окривљени у кривичном поступку у коме се као првоокривљени налази С. Милошевић. Одбијањем парламента да донесе одлуку о овом захтеву (ради се о поновљеном захтеву суда) довело је до ситуације да „Истражни судија не може да донесе одлуку. Та одлука је решење о обустављању кривичног поступка уколико имунитет буде остављен или решење о спровођењу истраге уколико тај имунитет буде скинут или не буде успостављен“.

На другој страни, противници одржавања седнице по хитном поступку истицали су (В. Шешељ) да се разлог „уколико то захтева завршетак других поступака“ не може тумачити изоловано од текста који претходи навођењу овог разлога. Наиме претходни текст гласи „или истичу Уставом СРЈ утврђени рокови за доношење закона или завршетак других поступака“. Посланик који је рекламирао повреду чл. 80. ст. 2 стављао је акценат на „уставом утврђене рокове“, тврдећи да никакви рокови нису утврђени за завршетак поступка који се налази пред истражним судом, те ни да седница са овом тачком дневног реда не може бити сазвана по хитном поступку.

На предлог председника већа да се посланици изјасне да ли је повређен пословник, одлучено је да нема повреде пословника. Међутим, ипак остаје сумња да ли је правилно протумачен овај члан пословника. И с обзиром на осетљивост питања можда је било боље да се о овоме изјаснила Комисија за пословнике Већа.

х) Гласање о имунитету посланика

Према чл. 25. Пословника захтев за предузимањем истражних радњи или одређивања притвора посланику који се позвао на имунитет,

надлежни орган подноси председнику Већа, који овај захтев упућује Одбору за мандатно-имунитетска питања. а Одбор је дужан да свој извештај, са предлогом, поднесе Већу на првој наредној седници.

На седници Већа грађана, заказаној по хитном поступку, одлучивало се о имунитету два посланика (Зебић, Шаиновић). Оно, што међутим доводи у сумњу је регуларност рада по овој тачки дневног реда седнице, јер није јасно о чему су се посланици изјашњавали. Да ли непосредно о захтеву Окружног суда Београда или о одлуци Одбора за мандатно-имунитетска питања. Наиме, Одбор није прихватио предлог да се одобри вођење кривичног поступка против посланика Шаиновића и није прихватио предлог да се не примени имунитет према посланику Зебићу. Како се у материјалу дневног реда ове седнице као тачка дневног реда наводи „захтев Окружног суда“ а не став Одбора није јасно о чему су посланици гласали којом приликом је обојици посланика скинут имунитет. Веће је у сваком случају оно тело које доноси коначну одлуку, али је чињеница да је морало и да се изјасни о предлогу Одбора, што није учинило. На питање, процедуралног карактера једног посланика (О. Ковач) да се према значењу одредби чл. 25. Пословника може само одлучивати о предлогу Одбора, а да ако се не прихвати тај предлог мора уследити други који се опет, према процедури упућује Одбору, добијен је одговор од стране председника Већа: „Ми расправљамо о истој ствари о којој је расправљао и Одбор. Дакле, немамо ништа ново пред собом. Немамо потребу за новом седницом Одбора јер нема никакве друге нове материје...“

Да ли је у овом случају повређено једно процедурално правило пословника не може се тврдити без икакве сумње, јер у коначном исходу веће је власно да донесе одлуку какву већина сматра да је исправна. Међутим, ова ситуација скреће пажњу на недостатке у самом пословничком решењу и оставља дилему да ли је веће било прво дужно да гласа о предлогу Одбора, па потом када га не усвоји да донесе своју одлуку. Да је тако поступљено могло се расправљати и о разлозима чланова Одбора за такву одлуку (чланови одбора су били подељени) што би само могло да допринесе развоју парламентарног живота.

III Суїремаїија савезної закона?

Сасвим је сигурно да СР Југославија као федерација функционише у свом привременом уставном режиму. Нјен уставни систем, закони, извршана власт и правосуђе не примењују се у једној федералној јединици, јер власти у њој не признају постојање савезне државе. Нико озбиљан не мисли да би ово стање могло дуго да траје и овакво привремено стање могуће је само док се не види да ли се може успоставити легитимно, трајно и стабилно ново уставно стање. Док се такво стање не успостави, по договору политичких снага које се залажу за одржање заједничке државе, федерација треба да функционише по постојећем уставном систему макар се он примењивао само у једној федералној јединици.

Приликом усвајања Предлога закона о изменама и допунама закона о основама пореског система на Првом ванредном заседању Већа грађана и Првом ванредном заседању Већа република видело се да је политички договор око привременог функционисања федерације био нарушен. И то не од стране Савезне скупштине, већ од стране Скупштине Србије. Наиме, Скупштина Србије донела је пакет измена и допуна републичких пореских закона пре усвајања овог предлога закона у Савезној скупштини и тиме увела промене које задиру у основе пореског система. На ово су током скупштинске расправе указали посланици опозиције. О. Ковач (СПС) је у свом излагању навео да је Србија „увела потпуно нове законе и измене којих нема у Закону о основама пореског система и направила друге промене које задиру у основе пореског система“. Сличне примедбе изнели су и други посланици опозиције, док је у Већу република један од посланика (Вл. Стојиљковић) ову ситуацију изразио речима: „Дете се родило, а да није имало оца и мајку“.

Покушај тадашњег савезног министра финансија Д. Пешића да ову антифедералну инверзију брани ставом да је предлог закона дат на

скупштинско разматрање још марта месеца како би дошло до благовременог усаглашавања са Србијом, није био убедљив. Остаје проблем законске неусаглашености и евентуалан проблем ретроактивне примене савезног закона.

Занимљиво је да нико од посланика владиног блока у Савезној скупштини није говорио о овом очигледном проблему. Приликом гласања, они су уредно прихватили владин предлог закона затворивши очи пред једним политичким питањем које може да се изроди у лош преседан. У ситуацији када Савезни уставни суд није у стању да оцени уставност републичких закона (дакле, не само Црне Горе, него, у овом случају, ни Србије), остаје бар могућност да савезни парламент манифестује политичку одбрану начела уставности и законитости. Овога пута посланици владиног блока нису показали политичку вољу за тако нешто.

Закон је, дакле, усвојен у оба скупштинска дома, мада не у истоветном тексту због различитих амандмана који су дати и усвојени у два већа. После његовог објављивања, које ће уследити након завршетка усаглашавања у одговарајућој комисији, надамо се да ће Савезни уставни суд, након комплетирања свог састава, приступити оцени републичких са савезним законом о порезима.

IV ТВ преноси и јавности рага Скупштинине

Сем последње, заједничке седнице оба већа Савезне скупштине, у периоду који анализирамо телевизија није вршила директне преносе скупштинских заседања. На ову чињеницу нарочито су реаговали посланици опозиције, мада су и посланици владајуће коалиције били сагласни са тиме да треба обезбедити директан ТВ пренос седница. У том захтеву нарочиту истрајност показао је председник већа грађана Д. Мићуновић.

Захтеве за обезбеђењем ТВ преноса постављали су посланици већ од првих скупштинских седница у овом периоду. Тако је посланик Ч. Мирковић (СПС) на Четвртој седници Првог редовног заседања Већа грађана рекао: „Непреношење, односно избегавање да се преносе седнице Скупштине, доприноси маргинализацији савезног нивоа и претварању република у заокружене државе.“ Слутња овог посланика о разлозима непреношења седница Савезне скупштине била је прилично заснована будући да је су обе републичке (државне) телевизије редовно преносиле седнице републичких парламената и исто тако редовно избегавале преносе Савезне скупштине. Политика државне телевизије Црне Горе била је сасвим у складу са генералним ставовима руководства те републике да не признаје савезну државу, али у Србији то није био случај. Отуда је одсуство ТВ преноса од стране државне телевизије Србије могло да изазове одређене недоумице.

Расправа о ТВ преносу била је жива и на Другом ванредном заседању Већа грађана, али је свакако највиши интензитет добила на Трећем ванредном заседању овог већа. Наиме, поводом једне сасвим друге тачке дневног реда – Предлога декларације о заштити уставог поретка СР Југославије – целокупна расправа водила се заправо не тему ТВ преноса. Посланик В. Шешел, позивајући се на чл. 218 пословника предложио је да се почетак сенице одложи док се не обезбеди ТВ пренос. Овај члан

пословника, у оквиру његовог дела о јавности рада, заиста предвиђа ТВ пренос скупштинских седница, иако не у изричито облигаторној форми. У ст. 2 каже се: „Телевизија и друга средства јавног обавештавања имају паво да директно преносе седницу већа“. Адекватна одредба Пословника Већа република (чл. 220, ст. 3) каже: „Телевизија и друга средства јавног обавештавања могу да директно преносе седницу већа“.

Проблем изостанка ТВ преноса био је очигледно друге природе, тј. није се тицао става било које политичке групе или појединца у Скупштини. Отуда је била контрапродуктивна критика опозиционих посланика упућена председнику Већа грађана због одсуства ТВ камера у скупштинској сали. Уместо да се заједно, као Веће, изборе за своје право и јавну обавезу државних ТВ станица да врше преносе, посланици опозиције обрушили су се на председника већа позивом на ст. 3, члана 218 Пословника, тражећи од њега да обезбеди ТВ пренос. (Поменути став гласи: „Веће обезбеђује да телевизија Републике Србије и Републике Црне Горе врше директан пренос седница већа“). На такве захтеве председник већа упознао је посланике са писмом које му је упутио директор РТС о одлуци Управног одбора ове куће да седнице Савезне скупштине више не преноси, већ да о раду већа извештава у редовним и ванредним информативним емисијама. Ово писмо најбоље говори о немоћи не само председника већа него и Савезне скупштине да у постојећој структури моћи дође до свог скромног права на директан ТВ пренос. Изгледа као да се слутња посланика Мирковића на једној од претходних седница Већа обистињавала.

Када је посланик Ж. Игић (СПС) дао предлог да веће донесе одлуку о одлагању седнице док се не обезбеди ТВ пренос (помињане су и друге ТВ станице, као УУ-инфо и БК), веће је готово у пуној сагласности гласањем прихватило ову солуцију. Тиме је, коначно, манифестовало и некакав свој заједнички интерес.

Ова акција Већа грађана уродила је плодом. Наредно, заједничко заседање оба већа поводом избора нове Савезне владе било је директно преношено, а пренос је реализовала РТС. Можда је овај пренос био само преседан учињен због значаја ове скупштинске седнице, а можда и промена политике РТС према Савезној скупштини. У сваком случају, мишљења смо да директни телевизијски преноси скупштинских седница дају пуну и одговарајућу слику о јавности рада парламента, али и слику о слободи информисања у друштву.

Преглед усвојених и објављених савезних закона од почетка рада овог сазива Савезне скупштине*

Закон	Усвојен	Ступио на снагу	Објављен у Сл. Листу СРЈ Бброј:
<i>Политички систем</i>			
Закон о финансирању политичких странака	28. 12. 2000.	5. 01. 2001.	73/00
Закон о амнестији	26. 02. 2001.	10. 03. 2001.	9/01
Закон о изменама и допунама Закона о југословенском држављанству	26. 02. 2001.	10. 03. 2001.	9/01
Закон о укидању указа о одузимању држављанства и имовине породице Карађорђевић	27. 02. 2001.	10. 03. 2001.	9/01
Закон о измени Закона о одликовањима СРЈ	8. 05. 2001.	19. 05. 2001.	21/01
<i>Финансије и економија</i>			
Закон о изменама Закона о порезу на додатну вредност	7. 12. 2000.	16. 12. 2000.	69/00
Закон о савезном буџету за 2001. годину	28. 12. 2000.	1.01. 2001.	73/00
Закон о посебном савезном порезу на промет производа и услуга за 2001. годину	28. 12. 2000.	1. 01. 2001.	73/00
Закон о изменама и допунама Закона о савезним административним таксама	28. 12. 2000.	1. 01. 2001.	73/00
Закон о висини стопе затезне камате	26. 02. 2001.	3. 03. 2001.	9/01
Закон о изменама и допунама Закона о Народној банци Југославије	28. 12. 2000.	30. 12. 2000.	73/00
Закон о привременом обављању одређених послова платног промета на територији СРЈ	27. 02. 2001.	3. 03. 2001.	73/00

* Преузето из Југословенског прегледа, бр. 1 и 2, 2001. Овде нису уврштени закони о потврђивању међународних уговора.

Закон	Усвојен	Ступио на снагу	Објављен у Сл. Листу СРЈ Број:
Закон о изменама и допунама Закона о спољнотрговинском пословању	28. 12. 2000.	1. 01. 2000.	73400
Закон о изменама и допунама Закона о девизном пословању	28. 12. 2000.	30. 12. 2000.	73400
Закон о измени Закона о платном промету	28. 12. 2000.	30. 12. 2000.	73400
Закон о измени Закона о савезној тржишној инспекцији	28. 12. 2000.	30. 12. 2000.	73400
Закон о изменама Закона о поморској и унутрашњој пловидби	28. 12. 2000.	30. 12. 2000.	73400
Закон о изменама Закона о ваздушном саобраћају	28. 12. 2000.	30. 12. 2000.	73400
Закон о изменама Закона о извршном поступку	28. 12. 2000.	30. 12. 2000.	73400
Закон о измирењу обавеза СРЈ на име чланског улога на капиталу ЕБОР	28. 12. 2000.	30. 12. 2000.	73400
Закон о измирењу обавеза СРЈ на име општег повећања капитала ЕБОР	28. 12. 2000.	30. 12. 2000.	73400
Закон о измени Закона о савезном буџету	10. 05. 2001.	30. 12. 2000.	73400
Закон и изменама и допунама Закона о посебном савезном промету производа и услуга	10. 05. 2001.	12. 05. 2001.	21801
Закон и изменама Закона о савезним административним таксама	10. 05. 2001.	19. 05. 2001.	21801
Закон о Фонду за подстицање развоја пољопривредних региона	10. 05. 2001.	12. 05. 2001.	21800
Закон о изменама Закона о рачуноводству	15. 05. 2001.	26. 05. 2001.	22801
Закон о изменама и допунама Закона о спољнотрговинском пословању	15. 05. 2001.	26. 05. 2001.	23801
Закон о изменама и допунама Царинског закона	15. 05. 2001.	27. 05. 2001.	23801
Закон о царинској тарифи	15. 05. 2001.	27. 05. 2001.	23801
Закон о изменама Закона о општој управном поступку	22. 06. 2001.	5. 07. 2001.	31801
Закон о изменама и допунама Закона о секцијама пореског система	22. 06. 2001.	-	joш није објављен
Закон о изменама Закона о савезним судским таксама	22. 06. 2001.	5. 07. 2001.	31801
Закон о утврђивању укупног износа средстава за финансирање објеката за либелације	22. 06. 2001.	5. 07. 2001.	31801

Закон	Усвојен	Ступио на снагу	Објављен у Сл. Листу СРЈ Број:
Закон и изменама Закона о попису становништва, домаћинства и станова у 2001.	10. 05. 2001.	19. 05. 2001.	21/01
Закон о генетички модификованим организмима	8. 05. 2001.	19. 05. 2001.	21/01